

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

# Вопросы для рассмотрения

- 1) Что такое административное право? Зачем оно необходимо?
- 2) Какие отношения оно регулирует? В чем их особенности?
- 3) С помощью чего государство выполняет свою роль администратора и как это отражается на частных лицах?

# Административное право как отрасль права

**Административное право регулирует отношения по поводу реализации органами исполнительной власти своих полномочий.**

Административное право устанавливает границы, рамки, ограничения, регламентирует деятельность органов исполнительной власти, для того чтобы

- оградить от произвола со стороны этих органов граждан (любая власть рассматривается как ограничение прав граждан, а потому должна быть точно определена законом)
- позволить органам других ветвей власти (законодательной и судебной) осуществлять контроль за исполнительной властью

# Административное правоотношение

Основные особенности административных отношений:

- **Участники отношений неравны между собой; один из участников представляет государство**

Участники административных правоотношений находятся в разных юридических условиях, для них действуют разные принципы правового статуса; они не могут быть свободно заменены один на другой. Одна сторона – властный субъект, который имеет особые полномочия, и эта позиция не может быть занята частным субъектом.

Властный субъект может пользоваться и не приказным методом (например, государство выдало гражданину паспорт), но может и существовать на равных. Важна не столько реализация власти, сколько само наличие властного субъекта.

# Административное правоотношение (продолжение)

- **Административные правоотношения чаще всего возникают помимо воли участников**
- **Содержание правоотношения (права и обязанности сторон) не зависят от воли участников**

Если бы властный субъект мог сам определять права и обязанности, цель контролировать государственный произвол не была бы достигнута. Именно поэтому законодательство жестко закрепляет содержание правоотношения, не позволяя властной стороне диктовать условия частному лицу.

- **Содержание правоотношений составляет реализация публично-правовых функций государства**

Управление государственным имуществом, оказание государственных услуг, обеспечение безопасности и охрана порядка, принудительное исполнение законов – административные отношения складываются при решении подобных вопросов.

# Административное правоотношение

**Субъекты (участники) административного правоотношения:**

- Государственные органы (организации, наделенные властными полномочиями)
- Должностные лица и служащие
- Государственные организации (учреждения, выполняющие публичные функции, и предприятия, участвующие в гражданских отношениях)
- Частные лица - граждане РФ, иностранцы и апатриды
- Коллективные объединения граждан – общественные объединения, в том числе и не имеющие статуса юридического лица, коммерческие и некоммерческие организации

Интересные правовые вопросы касательно субъектов: *правосубъектность граждан* (отсутствие общего правила) *и юридических лиц* (правосубъектность ориентирована не на регистрацию, но на реальное создание – принятие решения учредителем и назначение должностных лиц).

**Объект административного правоотношения:**

Реализация государственных функций, а именно защита публичных государственных интересов и обеспечение интересов частных лиц.

# Принципы административного права

- **Приоритет прав и свобод человека и гражданина над иными социальными ценностями и непосредственное действие прав и свобод (ст. 2 и 18 Конституции РФ).**

Это глобальный принцип. Государство существует для человека, не наоборот, т.е. любые действия государственных органов должны минимально причинять ущерб, вред, беспокойство гражданам, и только когда необходима защита публичных интересов. Любое принудительное полномочие будет правомерно только тогда, когда оно будет обоснованно, соразмерно, необходимо, иначе применение закона будет неконституционным.

Из этого принципа проистекает особый **общезапретительный** режим властных субъектов («запрещено все, что прямо не разрешено»), которому противостоит **общеразрешительный** режим частных субъектов («разрешено все, что прямо не запрещено»).

- **Принцип равенства перед законом.**

Административное право опирается на формальное равенство – в одинаковых случаях применять одни нормы закона и толковать их в одинаковом смысле. Недопустима ситуация, когда за одно и то же правонарушение были пойманы два нарушителя и одного из них отпустили, а другого – нет.

# Принципы (продолжение)

- **Принцип разделения властей** (ст. 10 Конституции РФ)

Разграничение функций и самостоятельность компетенции органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Система сдержек и противовесов достигает результата тем, что деятельность исполнительной власти носит подзаконный характер и контролируется судебной властью.

- **Принцип законности**

Формальное соответствие полномочиям, вытекающим из закона, и соответствие по содержанию тем целям и принципам, которые установлены законом.

- **Принцип судебного контроля за административной деятельностью**

Действия и решения органов и должностных лиц государственной администрации могут быть проверены с точки зрения их формальной законности и обоснованности, но не с точки зрения целесообразности (Постановление Конституционного Суда от 16.07.2004 №14-П).



# Субъект – государственный орган

*Государственный орган* - это созданная государством и финансируемая из бюджета организация, часть государственного аппарата, созданная для реализации государственных функций и наделенная публично-правовой компетенцией, обладающая организационной обособленностью и внутренним единством в целях самостоятельной реализации своей компетенции.

Каждый орган представляет государство в пределах своей компетенции.

Орган действует самостоятельно в пределах компетенции, **от своего имени**, хотя и реализует государственные функции и публичные интересы.

# Исполнительная власть

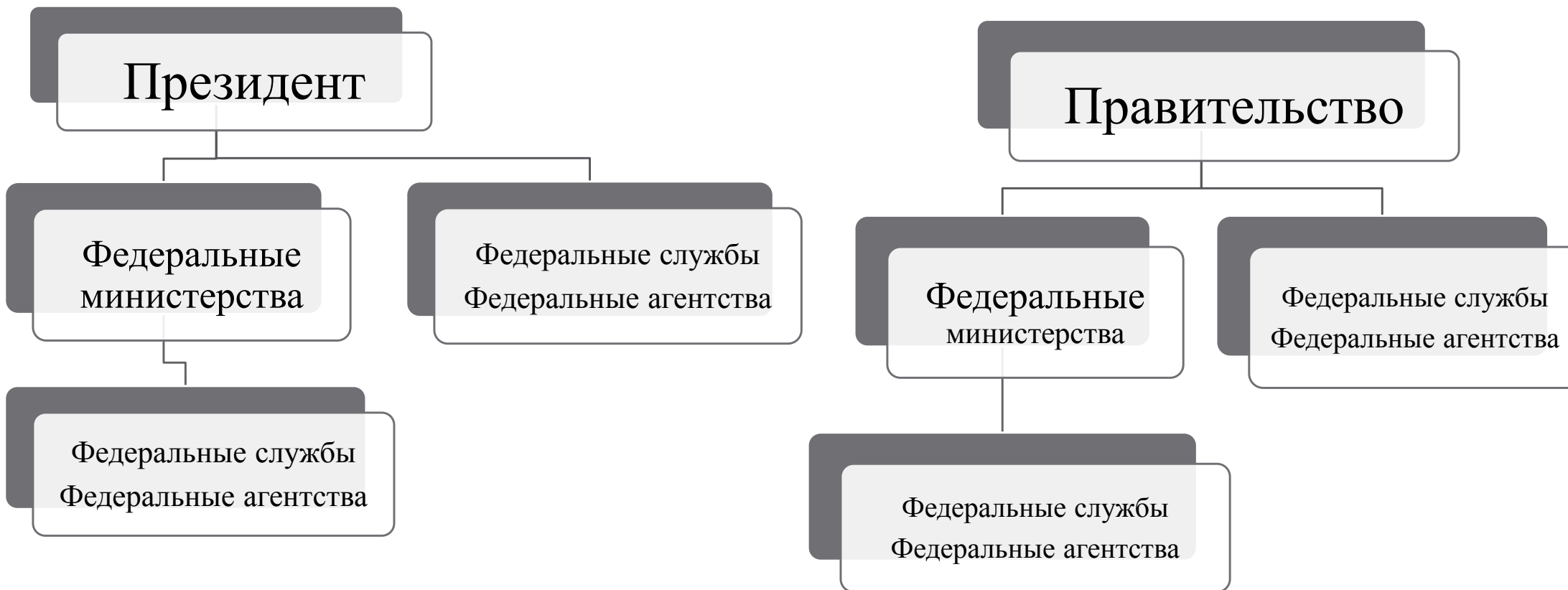
Исполнительная власть обладает правом на принудительное исполнение законом путем:

- Принятия конкретных мер в целях реализации закона
- Издания актов конкретизирующих положения закона

Именно в руках этих органов находится аппарат государственного принуждения, монополией на которое обладает государство.

Именно эти органы осуществляют реальное управление государственным имуществом, финансами, в их руках сосредоточен административный аппарат (человеческие ресурсы). Их полномочия ограничиваются, например, изданием государственного бюджета законодательной властью. Но за пределами полномочий парламента, который только утверждает общую схему распределения доходов и расходов государства, исполнительная власть осуществляет и формирование, и исполнение государственного бюджета.

# Структура федеральных органов исполнительной власти



# Формы административной деятельности – юридически значимые действия

Юридически значимое действие – юридическая фиксация реального факта для придания ему соответствующих правовых последствий.

Признаки:

- Всегда привязано к конкретным условиям
- Адресовано неопределенному кругу лиц (все участники отношений должны исходить из существования зафиксированного факта)
- Не содержит обязательных предписаний для кого-либо (из ЮЗД непосредственно не вытекают права и обязанности)
- Не носит разового характера (не прекращается в связи с исполнением)

Примеры: протоколы, обычно фиксирующие совершение преступления, документы (акт осмотра (например, в квартире не работает отопление, жильцы просят прийти сотрудников и зафиксировать низкую температуру в помещении; это будет акт осмотра помещения), регистрационные действия.

# Формы административной деятельности - административный акт

Административный акт – основанное на законе одностороннее юридически властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, изданное с соблюдением установленной процедуры.

Признаки:

- Издаётся органом исполнительной власти
- Исходит всегда от должностного лица
- Является формой реализации публично-правовой компетенции государственного органа
- Носит властный характер (не требует согласия адресата)
- Оказывает непосредственное внешнее воздействие
- Носит подзаконный характер
- Индивидуальные акты должны соответствовать нормативным актам.

# Виды административных актов

## Нормативный правовой акт

- Содержит норму права (неопределенный круг лиц, неоднократность)
- Право издания предусмотрено законом
- Вопросы отнесены к ведению издающего субъекта и требуют нормативного регулирования
- Необходима официальная документальная форма (Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009)
- Процедура принятия и обнародования

## Индивидуальный (ненормативный) акт

- Решает конкретное управленческое дело
- Имеет индивидуально-определенное действие
- Адресуется определенному кругу лиц
- Содержит конкретные обязательные предписания (при отсутствии нормы права)
- Носит разовый характер

Примеры: лицензия, выданная конкретному лицу; разрешение на строительство

# Административная деятельность

*Оказание государственных услуг.*

Определение из ФЗ от 27.07.2010 N "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»:

**Государственная услуга** - деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов РФ, которая осуществляется *по запросам заявителей* в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Признаки:

- Оказание услуг в рамках реализации социальной политики государства
- Оказание от имени государства организациями, созданными и финансируемыми государством

# Государственные услуги

Виды услуг по сфере оказания:

- Социальные услуги
- Услуги в области трудоустройства и занятости
- Услуги образования
- Медицинские и оздоровительные услуги
- Транспортные услуги
- Услуги связи (почты)
- Коммунальные услуги
- Услуги учреждений культуры (библиотек, музеев, театров)
- Ритуальные услуги
- Ветеринарные услуги



# Административная деятельность

*Административная деятельность, связанная с ограничением частной свободы*

Государство в целях выполнения своих функций может вмешиваться в частную деятельность и ограничивать нашу свободу. Общий принцип такого вмешательства – поиск баланса, поскольку вмешательство влияет на конституционные права путем ограничения таковых. Здесь играют большую роль критерии соразмерности, необходимости и пропорциональности (статья 55 Конституции РФ).

Виды деятельности, ограничивающей частную свободу:

- Регистрационная деятельность
- Разрешительная деятельность
- Контрольно-надзорная деятельность (касается юридических лиц и индивидуальных предпринимателей - ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" от 26.12.2008 N 294-ФЗ)
- Правоохранительная и иная принудительная деятельность государственных органов
- Иная деятельность, связанная с ограничением частной свободы

# Регистрационная деятельность

**Государственная регистрация** – это юридически значимое действие, подтверждающее (признающее) обстоятельство, с которым закон связывает возникновение правовых последствий.

Правовая природа государственной регистрации:

- **Государственный учет** (не влечет юридических последствий, хотя может выступать административно-правовой обязанностью – учет налогоплательщиков, дактилоскопическая регистрация и т.п.)
- **Юридическая легализация** (закон связывает правовые последствия в виде государственного признания права, например, государственная регистрация прав на недвижимость (статья 131 Гражданского Кодекса РФ))

Эти явления следует отличать друг от друга. Государственный учет преследует информационную цель и не связан с наступлением правовых последствий, а юридическая легализация непосредственно влияет на права и обязанности субъекта.

Примеры: присвоение номера ИНН (учет), регистрация юридических лиц (легализация).

Проблема – как сопоставить характеристики юридически значимых действий и регистрации?  
(Определение КС от 05.07.2001 №154-О)

# Регистрационная деятельность - объекты

- **Лица**

**Возникновение статуса участников гражданского оборота** (ФЗ от 08.08.2001 №129 «О государственной регистрации юридических лиц или индивидуальных предпринимателей»); **приобретение специальной правоспособности** (статья 16 ФЗ от 29.11.2010 N 326-ФЗ (ред. от 28.12.2016) "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации"); **фиксация юридически значимого положения, такого как проживание по определенному месту жительства** (статья 3 Закона РФ от 25.06.1993 N 5242-1), **акт гражданского состояния** (ФЗ от 15.11.1997 №143 «Об актах гражданского состояния»), **статус безработного** (Закон РФ от 19.04.1991 №1032-1 «О занятости населения в РФ»).

- **Недвижимое имущество**

Права на недвижимое имущество регистрируются в соответствии с ФЗ от 21.07.1997 №122 «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

- **Транспортные средства**

Регистрация необходима для допуска к эксплуатации, для участия в дорожном движении (статья 15 ФЗ от 10.12.1995 №196 ФЗ «О безопасности дорожного движения»)

# Объекты регистрации - продолжение

- **Объекты интеллектуальной собственности**

Регистрация защищает интересы правообладателей (фильмы по статье 5 ФЗ от 22.08.1996 №126 «О государственной поддержке кинематографии в Российской Федерации», иные объекты интеллектуальной собственности по статье 1232 ГК).

- **Объекты, которые могут представлять опасность**

Например, **оружие** (статья 8 ФЗ от 13.12.1996 №150 «Об оружии»), **вещества и продукция** (статья 43 ФЗ от 30.03.1999 N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения").

- **Нормативные правовые акты государственных органов**

Регистрация – часть обязательной процедуры в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 №1009.

# Разрешительная деятельность (лицензирование)

Основания лицензирования –

- 1) Деятельность является опасной для неограниченного круга лиц, не участвующих в ее осуществлении
- 2) Деятельность вовлекает в сферу неограниченный круг участников
- 3) Деятельность слишком доходна и подлежит повышенному налогообложению и дополнительному контролю

Лицензии и специальные разрешения:

- **Аккредитация** (подтверждение компетентности субъекта в области осуществляемой им деятельности)
- **Разрешение на реализацию отдельного проекта** (например – на строительство конкретного здания согласно ФЗ «Об архитектурной деятельности» и Градостроительному Кодексу)
- **Специальное разрешение (право) выданное физическому лицу** (водительские права, разрешение на ношение и хранение оружия, допуск к государственной тайне)
- **Разрешение на ведение определенной экономической деятельности** (ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 04.05.2011 N 99-ФЗ)

# Принудительная административная деятельность

Это реакция на уже обнаруженное правонарушение, когда лицо не исполняет возложенные на него нормативные предписания. Меры административного принуждения носят индивидуальный характер, заставляют адресата исполнить предписания закона путем **принуждения** или **убеждения**. Адресат лишается свободы выбора.

Виды принуждения:

1) Прямое или непосредственное принуждение

1.1) Предупредительные меры

Юридически подтвержденных данных о совершении правонарушения нет, но есть основания подозревать их совершение конкретным лицом (проверка документов, досмотр), либо такие меры могут проводиться для всех без исключения лиц ради безопасности (пограничный контроль).

1.2) Пресекательные меры

Осуществляются в связи с совершением административного правонарушения для целей прекращения противоправного поведения и дальнейшего привлечения к ответственности (сюда включаются меры обеспечения, например, административное задержание, личный досмотр, отстранение от управления транспортом)

2) Административная юрисдикция

Применение мер ответственности за уже состоявшееся правонарушение.

# Административная ответственность

Это вид юридической ответственности, которая выражается в применении административного взыскания к лицу, совершившему административное правонарушение.

Отличие от уголовной ответственности:

- Административный проступок отличается от уголовного преступления меньшей степенью общественной опасности как в характере самого деяния, так и в значительности наступивших общественно-опасных последствий.
- Меры административного наказания носят менее суровый характер по сравнению с уголовным наказанием как в видах наказания, так и в размерах и пределах ограничения прав.
- Административную ответственность несут как физические лица, так и юридические.
- Привлечение к административной ответственности осуществляется в упрощенном порядке, по административно-юрисдикционной процедуре, не требующей состязательного процесса и позволяющей решить дело оперативно.